



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA  
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen**                    **062/2026**  
**Expediente**                **049/2026**

**Presidenta**

**Hble. Sra.**

D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez

**Conselleres y Consellers**

**Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.**

D. Enrique Fliquete Lliso

D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.<sup>a</sup> Fernanda María Lapresta Gascón

**Secretari General**

**Ilmo. Sr.**

D. Joan Tamarit i Palacios

**Hble. Sr.:**

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 28 de enero de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 20 de enero de 2026 (Registro de entrada de 21 de enero), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Vicepresidència Tercera y Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras, Territorio y de la Recuperación, relativo al Proyecto de Orden por la que se derogan dos órdenes de bases reguladoras relativas a la concesión de ayudas para la ejecución de actuaciones contempladas en los planes de acción para el clima y la energía sostenible (PACES) de los años 2022 y 2024.

## **I ANTECEDENTES**

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

### **Primero.- Solicitud de dictamen.**

Con fecha 21 de enero de 2026, el subsecretario de la Vicepresidència Tercera y la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras, Territorio y de la Recuperación, remitió a este Consell Jurídic Consultiu el expediente correspondiente al proyecto de Orden por la que se derogan dos órdenes de bases reguladoras relativas a la concesión de ayudas para la ejecución de actuaciones contempladas en los planes de acción para el clima y la energía sostenible (PACES) de los años 2022 y 2024, solicitándose el preceptivo dictamen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

La emisión de dictamen ha sido solicitada con carácter urgente.

### **Segundo.- Documentación remitida.**

El expediente remitido por la autoridad consultante está integrado por los siguientes documentos:

1. Resolución de 14 de octubre de 2025, del Conseller de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio, de inicio del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de Orden.

2. Informe justificativo sobre la no necesidad de realización del trámite de consulta pública en el procedimiento de elaboración del proyecto de Orden emitido por el director general de calidad ambiental, de 5 de noviembre de 2025.

3. Primer borrador del proyecto de Orden.

4. Informe justificativo de la necesidad y oportunidad de la aprobación del proyecto de Orden, emitido por el director general de calidad ambiental, de 2 de noviembre de 2025.

5. Memoria económica del proyecto de Orden, emitida por el director general de calidad ambiental, de 2 de noviembre de 2025.

6. Informe sobre el impacto de género del proyecto de Orden, emitido por el director general de calidad ambiental, de 2 de noviembre de 2025.

7. Informe sobre el impacto en la infancia, la adolescencia y la familia del proyecto de Orden, emitido por el director general de calidad ambiental, de 2 de noviembre de 2025.

8. Informe sobre la no incidencia en el ámbito competencial de Presidencia y otras consellerias, emitido por el director general de calidad ambiental el 5 de noviembre de 2025.

9. Informe de coordinación informática relativo al proyecto de Orden emitido por el director general de calidad ambiental el día 5 de noviembre de 2025.

10. Anuncio por el que se somete a información pública el proyecto de Orden publicado en el DOGV núm. 10324, de 10 de noviembre de 2025.

11. Informe del director general de calidad y educación ambiental, de 24 de noviembre de 2025 sobre el resultado del trámite de audiencia.

12. Informe jurídico de la Abogacía de la Generalitat, de fecha 18 de diciembre de 2025.

13. Informe sobre las observaciones formuladas por la Abogacía de la Generalitat, sin firmar ni fechar.

14. Versión final del texto del proyecto de Orden (segundo borrador).

Y en este estado del procedimiento se remitió el expediente a este Consell Jurídic Consultiu para su dictamen.

## **II CONSIDERACIONES**

### **Primera.- Carácter jurídico del dictamen.**

La autoridad consultante ha instado el dictamen con carácter preceptivo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 10.4 de la ya citada Ley de la Generalitat 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Según prevé este precepto, el Consell Jurídic Consultiu deberá ser consultado preceptivamente en los supuestos de *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”*.

El objeto de la norma proyectada es la derogación de las siguientes disposiciones por las que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones gestionadas por la Dirección General de Calidad y Educación Ambiental:

+ Orden 16/2022, de 18 de octubre, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayuda ayuntamientos para la ejecución de actuaciones contempladas en los planes de acción para el clima y la energía sostenible (PACES).

+ Orden 1/2024, de 22 de febrero, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, por la cual se modifica la Orden 16/2022, de 18 de octubre, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayuda ayuntamientos para la ejecución de actuaciones contempladas en los planes de acción para el clima y la energía sostenible (PACES).

Tales disposiciones son todas anteriores a la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa, que ha dado nueva redacción al artículo 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del sector público instrumental y de subvenciones, que establece:

*“Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia, debiendo publicarse en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana. Sólo será preceptivo el previo informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente intervención delegada. Todos los trámites de dicho procedimiento serán evacuados por vía de urgencia, en atención a su especial naturaleza”.*

Este Consell Jurídic Consultiu se ha pronunciado en anteriores dictámenes sobre cuestiones relacionadas con normativa derogatoria en materia de subvenciones. Así, por ejemplo, en el Dictamen número 185/2022 o en el Dictamen núm. 649/2024, con ocasión del examen de una disposición general de índole derogatoria de materia subvencional, en el que se advirtió lo siguiente:

*“En su día, se dictó el Decreto-Ley 6/2021, por el que se modificó el apartado 2 del artículo 160 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, dándole la siguiente redacción:*

*‘2. Las personas titulares de las consellerias, tanto en el ámbito de sus departamentos como en el de los organismos públicos vinculados o dependientes, son los órganos competentes para:*

*b) Aprobar mediante orden las oportunas bases reguladoras de la concesión de las subvenciones, que no tendrán la consideración de disposiciones de carácter general’.*

En análogo sentido, las disposiciones generales cuya derogación ahora se pretende, mediante la aprobación del presente proyecto normativo, fueron adoptadas como tales disposiciones, siguiendo el procedimiento establecido al respecto, lo que hace que el Dictamen de este Órgano consultivo resulte preceptivo, de acuerdo con el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, citado.

Finalmente, cabe destacar que la emisión de dictamen se ha solicitado con carácter urgente, fundamentando dicha urgencia la autoridad consultante así:

*“En atención al artículo 14.2 de la citada Ley 10/1994, el mismo se requiere con carácter de urgencia, dado que la aprobación de las nuevas bases reguladoras incluye importantes aspectos relacionados con la recuperación para municipios afectados por la DANA, a efectos de que puedan llevar a cabo actuaciones de adaptación y mitigación frente a los impactos climáticos y fenómenos meteorológicos extremos”*

### **Segunda.- Marco normativo aplicable y justificación del proyecto de Orden.**

Como sintetiza la memoria justificativa del proyecto de Orden, emitida por el director general de calidad y educación ambiental, la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa, dio nueva redacción al apartado 1º del artículo 165 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones, disponiendo que *“cuando las bases reguladoras de subvenciones prevean un contenido normativo que desarrolle o complemente una ley sectorial o norma comunitaria, tendrán naturaleza de disposición normativa de carácter general y serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia. Todos los trámites de dicho procedimiento serán evacuados por vía de urgencia, en atención a su especial naturaleza. El resto de las bases reguladoras tendrán naturaleza de acto administrativo y se aprobarán por resolución de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia, sin que sus efectos puedan superar la vigencia del plan estratégico de subvenciones en el que se integre. En todo caso, será preceptivo el informe de la Abogacía y de la Intervención delegada”*.

De acuerdo con el principio de inderogabilidad singular, recogido en el artículo 37 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, *“las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general”*.

Por ello, una orden de bases no podrá ser modificada o derogada mediante bases reguladoras aprobadas como actos administrativos, es decir, por resolución. Por tanto, considerándose necesario proceder a la derogación de órdenes, a fin de poder aprobar la nueva resolución de bases, se debe elaborar la presente orden derogatoria a través de una disposición de carácter general con la tramitación que esta conlleva.

Asimismo, esta derogación es compatible con el mantenimiento de la aplicación de esas órdenes en los procedimientos de las convocatorias a ellas vinculadas, a fin de evitar perjuicios a los interesados legítimos de las entidades que puedan resultar afectadas y en garantía del principio de seguridad jurídica.

Por ello, resulta necesario prever expresamente dicha transitoriedad, lo que se hará a través de la correspondiente disposición transitoria del proyecto de orden de derogación.

Así pues, en aras de generar un nuevo marco regulatorio mediante resolución respecto de ciertas subvenciones, se ha concluido que es necesario derogar previamente tres órdenes de bases reguladoras (de los años 2021, 2022 y 2023), a fin de que la Dirección General de Calidad y Educación Ambiental, como centro gestor, pueda iniciar el procedimiento de una nueva disposición conforme a lo establecido en la Ley 6/2024, es decir, aprobar las bases reguladoras mediante resolución, simplificando los trámites exigidos para la aprobación de estas.

### **Tercera.- Procedimiento de elaboración del proyecto de Orden.**

La elaboración y la tramitación de este proyecto de orden se ha ajustado a lo previsto en el artículo 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, en el Decreto 24/2009, del Consell, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, en los artículos 127 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

De conformidad con lo que establece el artículo 39.1 del referido Decreto 24/2009, por resolución de 14 de octubre de 2025, del conseller de Medio

Ambiente, Infraestructuras y Territorio, se inició el procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto normativo.

Consta en el expediente informe justificativo sobre la no necesidad de realización del trámite de consulta pública en el procedimiento de elaboración del proyecto de Orden emitido por el director general de calidad ambiental, de 5 de noviembre de 2025, conforme a lo previsto en el apartado cuarto del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El director general de calidad ambiental emitió informe sobre la necesidad y oportunidad de aprobar el proyecto de orden –cuyo contenido se expone en la Consideración anterior-, y memoria económica en la que se indica que la aprobación del proyecto de orden:

*“no crea nuevas unidades ni órganos administrativos, así como tampoco reestructura los ya existentes. Tampoco comporta obligaciones económicas para la Generalitat, ni supondrá incremento de los gastos o disminución de los ingresos. Así, la disposición adicional única establece que «esta orden no tiene incidencia presupuestaria y no comportará ningún incremento de gasto para su aplicación.»*

*En conclusión, y considerando lo expuesto, se considera innecesario recabar el informe al que se refiere el artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones”*

En relación con ello, el proyecto normativo contiene una Disposición adicional única titulada “incidencia presupuestaria” en la que se indica que “Esta orden no tiene incidencia presupuestaria y no comportará ningún incremento de gasto para su aplicación”.

Figura, asimismo, informe relativo al impacto de género del proyecto de orden, en el que se indica que:

*“El proyecto carece, por razón de la materia y de los beneficiarios previstos (entidades locales de la Comunitat Valenciana), de impacto en cuanto se refiere al principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, sin que su objeto implique o pueda comportar discriminación por razón de sexo y sin que concurra circunstancia que suponga desventajas o desigualdad para uno u otro género.*

*Por otra parte, la norma utiliza un lenguaje no sexista en su redacción”.*

Cumpliendo así lo que dispone el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, y el artículo

4.bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres. Así como el informe sobre el impacto de la citada norma en la infancia y en la adolescencia y en la familia, en cumplimiento, respectivamente, de lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección del Menor y en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de Protección de las Familias Numerosas.

En relación con los referidos informes de impacto -emitidos por el director general de calidad ambiental director - debe recordarse, como ya se ha dicho en anteriores dictámenes sobre proyectos normativos, que tendrían que haber sido emitidos por los órganos de la Administración especializados y competentes en la materia.

El proyecto normativo ha sido sometido al trámite de información pública mediante publicación en el DOGV núm. 10324, de 10 de noviembre de 2025, y figura en el expediente informe de resultados del trámite de información pública en el que se indica que *“Habiendo transcurrido el plazo establecido, del 11 al 20 de noviembre, para la presentación de aportaciones, se comprueba que no hay ninguna, por lo que el proyecto de orden se mantiene respecto a su contenido. Este informe se publicará en el portal de participación de la Generalitat”*

También, constan incorporados al expediente los informes sobre la coordinación informática y sobre la no incidencia del proyecto de orden en el ámbito competencial de Presidencia y otras consellerias, suscrito por el director general de calidad ambiental.

La Abogacía General de la Generalitat informó el proyecto normativo, de conformidad con los artículos 43.1, e) de la Ley del Consell, 165.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, y 5.2.a) de la Ley de la Generalitat 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat. Y, en contestación al mismo, se ha emitido informe sobre las observaciones efectuadas por la Abogacía de la Generalitat.

Finalmente, se ha incorporado al expediente el texto definitivo del proyecto normativo.

#### **Cuarta.- Estructura y contenido del proyecto de orden.**

El texto del proyecto de orden consta de una parte expositiva, una parte dispositiva con un único artículo y una parte final con una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y una final, cuyo contenido es el siguiente:

#### **PREÁMBULO**

Artículo único: Derogación de órdenes de bases reguladoras de subvenciones.

Disposición adicional única. Incidencia presupuestaria.

Disposición transitoria única. Régimen aplicable a los procedimientos en tramitación.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Disposición final única. Entrada en vigor.

### **Quinta.- Observaciones y sugerencias al proyecto de Orden.**

El proyecto de Orden, como ya se ha indicado, tiene por objeto la derogación específica de normas anteriores, en concreto, de dos disposiciones generales reguladoras de las subvenciones enumeradas en el artículo único de la norma, que son las siguientes:

- Orden 16/2022, de 18 de octubre, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayuda ayuntamientos para la ejecución de actuaciones contempladas en los planes de acción para el clima y la energía sostenible (PACES).

- Orden 1/2024, de 22 de febrero, de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, por la cual se modifica la Orden 16/2022, de 18 de octubre, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayuda ayuntamientos para la ejecución de actuaciones contempladas en los planes de acción para el clima y la energía sostenible (PACES).

Habiendo sido atendidas por la autoridad consultante las observaciones formuladas por la abogacía general de la Generalitat, este órgano consultivo únicamente observa lo siguiente, en relación con la citación de normas en el texto

En el preámbulo se cita en dos ocasiones la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones. Como señala expresamente el artículo 3.7 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, *“La primera vez que aparezca citada una norma se identificará con su título completo. Las posteriores citas podrán realizarse expresando su título completo o una fórmula abreviada de éste que identifique a la norma”*.

Por ello, se aconseja que la primera vez que se cite una norma sea con su título completo, mientras que en las citas posteriores se emplee una fórmula acotada que las identifique, de tal forma que se facilite y agilice la lectura del texto.

De igual modo, a efectos de lograr una cierta uniformidad y coherencia en el empleo de las normas, este Consell Jurídic Consultiu recomienda utilizar siempre la misma fórmula para referirse a una norma, como puede realizarse con las citas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o de la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de simplificación administrativa.

Expuesto lo anterior, tras el examen del proyecto de Orden, este órgano consultivo estima que es conforme con el ordenamiento jurídico.

### **III CONCLUSIÓN**

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el proyecto de Orden por la que se derogan dos órdenes de bases reguladoras relativas a la concesión de ayudas para la ejecución de actuaciones contempladas en los planes de acción para el clima y la energía sostenible (PACES) de los años 2022 y 2024, es conforme con el ordenamiento jurídico.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 28 de enero de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

**HBLE. SR. VICEPRESIDENTE TERCERO Y CONSELLER DE MEDIO AMBIENTE, INFRAESTRUCTURAS, TERRITORIO Y DE LA RECUPERACIÓN**